

Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Staaten Osteuropas: regionale Kooperation auf dem Prüfstand

Meier, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meier, C. (1995). *Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Staaten Osteuropas: regionale Kooperation auf dem Prüfstand*. (Berichte / BIOst, 36-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41957>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon	0221/5747-0,	Telefax	0221/5747-110
---------	--------------	---------	---------------

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

.....
3

Einleitung

.....
7

1. Die Zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA)

.....
8

2. Die Baltische Freihandelszone

.....
12

3. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

.....
14

4. Die Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

.....
17

5. Die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsregion (SMWR)

.....
19

Summary

.....
21

15. Juni 1995

Christian Meier

Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Staaten Osteuropas: Regionale Kooperation auf dem Prüfstand

Bericht des BIOst Nr. 36/1995

Kurzfassung

Vorbemerkung

Heute ist Osteuropa nicht mehr wie früher eine geschlossene, von der UdSSR/Rußland dominierte Kooperationszone. Sowohl in bezug auf die sektorale als auch die regionale Struktur der Außenwirtschaftsbeziehungen der Staaten sind grundlegende Änderungen eingetreten. Ursprünglich hatten die Regierungen darauf gehofft, ihre Länder rasch nach Westen in die Weltwirtschaft zu integrieren, um die leistungssteigernden Impulse einer effizienten internationalen Arbeitsteilung für den Umbau der Volkswirtschaften nutzbar zu machen. Tatsächlich zeigte sich jedoch bald, daß diese Erwartungen nur begrenzt und mit signifikanten regionalen Unterschieden zum Tragen kamen. Dieser Tatbestand war mit ausschlaggebend dafür, die regionale Zusammenarbeit wiederzubeleben. Seit Anfang der neunziger Jahre ist eine Reihe kooperativer Zusammenschlüsse der Staaten entstanden. Gemessen an ihrer ökonomisch-politischen Bedeutung lassen sie sich wie folgt gruppieren und sollen auch in dieser Reihenfolge analysiert werden:

- die Zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA);
- die Baltische Freihandelszone;
- die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS);
- die Zentraleuropäische Initiative (ZEI);
- die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsregion (SMWR).

Ergebnisse

1. Maßgeblich für die Gründung der CEFTA am 21. Dezember 1992 waren eine Reihe politischer und wirtschaftlicher Beweggründe. Gegenüber der EU wollten ihre Mitgliedstaaten - Polen, Ungarn, die Tschechische und die Slowakische Republik - die Absicht signalisieren, sich handelspolitisch auf die Eingliederung in die westeuropäischen Strukturen vorzubereiten. Gleichzeitig spekulierten sie auf beschleunigte finanzielle und technische Unterstützung durch Brüssel bei der Verbesserung der Infrastruktur für regionale Zusammenarbeit sowie auf weitere handelspolitische Zugeständnisse. Für sich selbst strebten die CEFTA-Mitglieder an, den bis dahin stetigen Rückgang ihrer bilateralen Warenumsätze zu unterbinden und zugleich den Grundstein für ein neues Handelswachstum zu legen, indem sie sich fortan untereinander annähernd dieselben Handelsbedingungen einräumten, die sie zuvor den Partnern aus den EU-Ländern in den Europaverträgen zugestanden hatten.

2. Im einzelnen sah das CEFTA-Abkommen vor, durch einen symmetrischen Zollabbau in drei Stufen bis zum Jahre 2001 einen freien Handel für Industrieprodukte zu gewährleisten. Weil bei diesem Zeitrahmen schnelle direkte Handelseffekte nicht zu erwarten waren und überdies eine Synchronisierung mit den entsprechenden Fristen für Freihandel in den Europaverträgen angebracht schien, wurde die Zeitspanne für die Errichtung der Freihandelszone von acht auf fünf Jahre verkürzt. Sie soll bereits zum 1. Januar 1998 wirksam werden. Außerdem soll bis dahin auch der Handel mit Agrarprodukten vollständig liberalisiert werden.
3. Was die Auswirkungen des CEFTA-Abkommens auf die Entwicklung der wechselseitigen Wirtschaftsbeziehungen betrifft, so sind die Experten wenig optimistisch. Für die Tschechische und die Slowakische Republik wird ein Anstieg der regionalen Handelsumsätze um 20-30%, für Ungarn und Polen bis zu 50% erwartet. Doch dieser Zuwachs dürfte allenfalls die Hälfte der Wertverluste in den Jahren 1991 und 1992 kompensieren. Insgesamt wird der Regionalhandel nur einen Anteil von 8% am gesamten Außenhandel jedes einzelnen CEFTA-Staates erreichen.
4. Obwohl die Bilanz der handelspolitischen Kooperation innerhalb der CEFTA gegenwärtig noch wenig beeindruckt, geht von dieser Einrichtung bereits schon jetzt eine beträchtliche Sogwirkung auf das geopolitische Umfeld aus. Die Nachbarstaaten im Osten und Südosten zeigen allesamt ein auffallendes Kontaktinteresse. Eine erste Erweiterung der Freihandelszone um Slowenien, das mit allen CEFTA-Staaten bilaterale Freihandelsabkommen abgeschlossen hat, ist sehr wahrscheinlich geworden.
5. Unabhängig von der Perspektive einer Erweiterung der CEFTA ist das politische Augenmerk ihrer Mitglieder in wachsendem Maße auf die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zu Rußland gerichtet, um verlorengegangenes Handelsterrain zurückzugewinnen. Umgekehrt hat auch die russische Regierung ihr Interesse an einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit signalisiert. Im Vordergrund steht dabei die Regelung der Schuldenproblematik. Was die Entwicklung der Handelsbeziehungen der einzelnen CEFTA-Staaten mit Rußland betrifft, so liegt Ungarn trotz eines Rückgangs der Warenumsätze im Jahre 1994 noch deutlich vor den anderen Partnern, die allerdings aufzuholen beginnen. Wie sehr Rußland sich darum bemüht, die Brückenfunktion einzelner CEFTA-Staaten für seinen Westhandel zu nutzen, zeigt die jüngste Vereinbarung mit Polen über die Errichtung einer Erdgasleitung, über die sibirisches Erdgas von Jamal nach Westeuropa, besonders nach Deutschland transportiert werden soll.
6. Die am 13. September 1993 getroffene Vereinbarung über die Einrichtung einer Baltischen Freihandelszone, die mit einem institutionellen Steuerungsmechanismus für die Kooperation unterlegt wurde, hat bislang den grenzüberschreitenden Warenaustausch noch nicht wesentlich stimuliert. Sie hatte allerdings eine katalysatorische Wirkung auf die Verhandlungen der baltischen Staaten mit der EU zunächst über Freihandelsabkommen, die seit 1. Januar 1995 voll wirksam sind, und anschließend über Europaverträge mit einer EU-Beitrittsperspektive, die am 12. Juni 1995 unterzeichnet wurden. Weitere Anstöße für ein engeres Zusammenwirken der baltischen Staaten könnte von der Realisierung solcher Infrastrukturprojekte, wie z.B. das Via-Baltica-Verkehrsnetz, ausgehen, die der Rat der Ostsee-Anrainerstaaten beschlossen hat, um das Wirtschaftswachstum in diesem Raum anzukurbeln.

7. Nach der Gründung im Dezember 1991 befindet sich die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) gegenwärtig in ihrer dritten Entwicklungsphase. Ein erster Abschnitt, der bis zur Jahresmitte 1993 reichte, stand ganz im Zeichen einer zwar weitgehend zivilisiert vollzogenen politischen Scheidung von der ehemaligen UdSSR, die aber die neuen selbständigen GUS-Republiken allesamt in eine sich ständig verschärfende Finanz- und Wirtschaftskrise stürzte. Danach folgte eine zweite Etappe der allgemeinen Ernüchterung und des Umdenkens, die im Frühjahr 1994 mit dem Beitritt Moldovas und Georgiens zur GUS abgeschlossen wurde. Die aktuelle Entwicklung ist zunächst geprägt von einer drastischen Verminderung des Warenverkehrs zwischen den GUS-Staaten, der 1994 vermutlich nur noch ein Drittel des Umfangs erreicht hat, der 1990 registriert worden war. Maßgebliche Ursachen für dieses triste Erscheinungsbild sind Produktionseinbrüche, Abrechnungsprobleme, die gegenseitige Verschuldung sowie eine unkoordinierte Steuer- und Zollpolitik.
8. Trotz dieser unbefriedigenden Kooperationsbilanz ist die russische Regierung um eine organisatorische und institutionelle Festigung der GUS bemüht. Doch weder die Gründung eines zwischenstaatlichen Wirtschaftskomitees (September 1994) noch die Schaffung einer Zahlungsunion (Oktober 1994) noch der jüngste Beschluß über Einrichtung eines zwischenstaatlichen Währungskomitees (Mai 1995) bieten Aussicht auf eine rasche kooperationspolitische Trendwende. Das Vertragswerk über eine trilaterale Zollunion zwischen Rußland, Belarus und Kasachstan (Januar 1995) wirft allerdings die Frage nach der künftigen Entwicklungsperspektive der GUS auf. Denkbar wäre, daß sich vorerst innerhalb der GUS ein harter Integrationskern von drei bis fünf GUS-Mitgliedern herauskristallisiert, gegenüber dem die übrigen GUS-Staaten zunächst eine abwartende Haltung einnehmen, ehe einzelne von ihnen sich ihm schrittweise annähern. Nicht auszuschließen ist aber auch, daß die neuen Vereinbarungen wie bisher über das Papierstadium nicht hinauskommen und damit die Entwicklungsaussichten der GUS weiter unklar bleiben.
9. Die Zentraleuropäische Initiative (ZEI) ist das Ergebnis einer langen, komplizierten politischen Metamorphose, die vorläufig zum Stillstand gekommen, aber wahrscheinlich noch nicht völlig abgeschlossen ist, weil demnächst über eine Mitgliedschaft von Rumänien, Bulgarien, Belarus und der Ukraine entschieden werden muß. Obwohl sie in 13 Arbeitsgruppen etwa 115 Projekte auf den Gebieten Transport und Verkehr, Umweltschutz, Telekommunikation und Information, Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen, Kultur und Tourismus sowie Wissenschaft und Technik entwickelt hat, sind die Kooperationsergebnisse ausgesprochen bescheiden. Trotzdem wurde bei der ZEI-Gipfelkonferenz im Juli 1994 in Triest die kooperationspolitische Meßlatte noch höher gelegt und sogar die mögliche Gründung einer Freihandelszone für die Staaten der ZEI-Region ins Auge gefaßt, ohne sich aber über das Wie zu äußern. Da sich die politischen Voraussetzungen für die ZEI durch die Europaverträge der EU mit den Staaten Ostmittel- und Südosteuropas sowie durch den EU-Beitritt Österreichs grundlegend verändert haben, ist eine Rückkehr zum ursprünglichen Konzept der Kooperation auf der Ebene der Grenzregionen denkbar.
10. Die vom damaligen türkischen Staatspräsidenten T. Özal forcierte Gründung einer Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsregion (SMWR), mit der die neue geopolitische Rolle der

Türkei nach dem Ende des Ost-West-Konflikts demonstriert werden sollte und die möglicherweise auch als eine Alternative zur EU-Mitgliedschaft gedacht war, hat bislang nur zu wenig mehr als reinen kooperationspolitischen Willenserklärungen geführt. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. In der Schwarzmeer-Region sind territoriale und ethnisch-politische Konflikte zwischen einzelnen Partnerstaaten weiter virulent. Neun der elf Mitgliedsländer stecken mitten in einer tiefen Wirtschafts- und Finanzkrise, ohne daß Auswege erkennbar sind. Schließlich fehlt es der SMWR an den erforderlichen kulturellen, politischen und wertegemeinschaftlichen Voraussetzungen für eine substantielle regionale Kooperation. So gesehen sind ihre künftigen Entwicklungsaussichten insgesamt noch wenig ermutigend.

Einleitung

Vor dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Osteuropa waren die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den einzelnen Staaten in erster Linie durch die Hegemonialpolitik der UdSSR bestimmt. Gegenüber den Ländern, die nach dem Zweiten Weltkrieg unter sowjetische Vorherrschaft geraten waren, setzte die Führungsmacht ihre Wirtschaftsinteressen vor allem durch ihr großes politisches und ökonomisches Gewicht in den bilateralen Beziehungen durch. Auch der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) spielte bei der Strukturierung der Außenwirtschaftsbeziehungen eine gewisse Rolle, doch darf sein Einfluß nicht zu hoch eingeschätzt werden. Das vorherrschende Beziehungssystem wurde folglich zu Recht als "integrativer Bilateralismus" charakterisiert.¹ Vom Moskauer Zentrum waren auch die Beziehungen innerhalb der UdSSR bestimmt. Ihre Struktur war durch einen hohen Grad von Integration gekennzeichnet, der aber kaum ökonomischen Zweckmäßigkeiten entsprach. Es war folglich unvermeidlich, daß sowohl die weitgehend von der sowjetischen Führung bestimmte Arbeitsteilung innerhalb der UdSSR als auch das Muster der Wirtschaftsbeziehungen im RGW nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems und nach dem Ende der sowjetischen Vorherrschaft keinerlei Zukunft mehr hatte. Heute ist Osteuropa nicht mehr wie früher eine geschlossene, von der UdSSR/Rußland dominierte Kooperationszone. Sowohl in bezug auf die sektorale als auch die regionale Struktur der Außenwirtschaftsbeziehungen erwiesen sich grundlegende Änderungen als unvermeidlich. Zunächst allerdings wirkte sich der Zusammenbruch der alten Systemstrukturen - direkt oder indirekt über den Niedergang der Produktion - auch auf die Handelsströme aus. Ursprünglich hatten nahezu alle Länder darauf gehofft, sich nach Westen in die Weltwirtschaft zu integrieren, um die leistungssteigernden Impulse einer effizienten internationalen Arbeitsteilung für den Umbau der Volkswirtschaften nutzbar zu machen. Tatsächlich zeigte sich jedoch bald, daß diese Erwartungen nur begrenzt und mit signifikanten regionalen Unterschieden zum Tragen kamen. Dabei bestätigte sich das allgemeine Regionalgefälle der Transformation.² Wie beim Übergang zur Marktwirtschaft und bei der makroökonomischen Stabilisierung erwiesen sich die ostmitteleuropäischen Länder auch bei der Verlagerung ihres Außenhandels nach Westen als die erfolgreichsten. Sie waren auch die Vorreiter bei der Annäherung an die EG/EU. Trotzdem blieben in der gesamten Region - selbst in Ostmitteleuropa - große Schwierigkeiten bestehen. Diese führten zu verschiedenen Ansätzen für eine Wiederbelebung regionaler Zusammenarbeit. Seit Anfang der neunziger Jahre ist eine ganze Reihe solcher Kooperationsformen entstanden. Sie unterscheiden sich nach regionaler Zusammensetzung, dem angestrebten Ausmaß der wirtschaftlichen Kooperation, dem unterschiedlichen Verhältnis von politischen und wirtschaftlichen Motiven der Zusammenarbeit sowie dem unterschiedlichen Grad der Realisierung. Insgesamt kann festgestellt werden, daß alle diese Kooperationsmodelle in ihrer ökonomischen Bedeutung relativ gering einzuschätzen sind, daß sie oft mehr als Instrumente für politische Zwecke, wie z.B. die Einbindung in die EU, benutzt werden und daß der bilaterale

¹ Vgl. C. Meier, Der RGW - Wirtschaftsgemeinschaft oder Instrument sowjetischer Hegemonialpolitik, Berichte des BIOst, 24, 1986.

² Vgl. H.-H. Höhmann, Marktwirtschaft ohne Alternative? Aspekte und Bewertungsmaßstäbe der osteuropäischen Wirtschaftstransformation, in: BIOst (Hrsg.), Zwischen Krise und Konsolidierung - Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, München 1995, S. 189f.

Charakter sowohl im Vordergrund der Beziehungen der GUS-Staaten als auch der ostmittel- und südosteuropäischen Staaten steht. Gemessen an ihrer ökonomisch-politischen Bedeutung lassen sich die kooperativen Zusammenschlüsse wie folgt gruppieren und sollen auch in dieser Reihenfolge analysiert werden:

- die Zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA);
- die Baltische Freihandelszone;
- die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS);
- die Zentraleuropäische Initiative (ZEI);
- die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsregion (SMWR).

1. Die Zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA)

Am Anfang stand die Bildung der "Troika von Visegrád". In dieser Konferenzstadt nördlich von Budapest hatten sich am 15. Februar 1991 Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei bei einem Treffen ihrer Staats- und Regierungschefs zu einem Dreierbund zusammengeschlossen, aus dem später nach der Auflösung der Tschechoslowakei ein Viererbund wurde.³ Seine Aufgabe war es zunächst, das einzelstaatliche Vorgehen bei der Herauslösung aus den bi- und multilateralen Bündnisverträgen mit der UdSSR zu koordinieren. Wichtiger wurde alsbald für seine Mitglieder, durch abgestimmte Positionen die Verhandlungen mit der EU über die geplanten Europaabkommen energisch voranzutreiben. Dabei gelang es ihnen, in den am 16. Dezember 1991 unterzeichneten Vertragsdokumenten die Regelungen über eine asymmetrisch zu verwirklichende Freihandelszone mit einer EU-Beitrittsperspektive zu verknüpfen.

Dieser Verhandlungserfolg verstärkte und beschleunigte zugleich die Bemühungen unter den Visegrád-Staaten, einen neuen Rahmen für ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit untereinander zu schaffen. Gut ein Jahr später, am 21. Dezember 1992, wurde das Abkommen über die Gründung einer Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) signiert und bereits zum 1. März 1993 in Kraft gesetzt.

Maßgeblich für dieses weitreichende Projekt war eine Reihe politischer und wirtschaftlicher Beweggründe. Gegenüber der EU wollten die Visegrad-Staaten ihre Absicht signalisieren, sich handelspolitisch auf die Eingliederung in die westeuropäischen Strukturen vorzubereiten. Gleichzeitig spekulierten sie auf beschleunigte finanzielle und technische Unterstützung durch Brüssel bei der Verbesserung der Infrastruktur für die regionale Zusammenarbeit sowie auf weitere handelspolitische Zugeständnisse. Für sich selbst strebten die CEFTA-Mitglieder an, den bis dahin stetigen Rückgang ihrer bilateralen Warenumsätze zu unterbinden und zugleich den Grundstein für ein neues Handelswachstum zu legen, indem sie sich fortan untereinander annähernd dieselben vorteilhaften Handelsbedingungen einräumten, die sie zuvor den Partnern aus den EU-Ländern in den Europaverträgen zugestanden hatten. Parallel dazu sollten im Gefolge der neuen Regelungen die internationalen Vermittler, über die bis zu 40% des regionalen Warenaustauschs abgewickelt wurden, schrittweise aus dem Handelsverkehr ausgeschaltet werden.⁴

Im einzelnen sah das CEFTA-Abkommen vor, durch einen symmetrischen Zollabbau in drei Stufen

³ F. Golemski, The Visegrad Group - an Exercise in Multilateral Cooperation in Central Europe, in: The Polish Quarterly of International Affairs, 3, 1994, S. 57-58.

bis zum Jahre 2001 einen freien Handel für Industrieprodukte zu gewährleisten. Bereits im Jahre 1993 wurden die Zölle für die meisten Rohstoffe und Halbwaren aufgehoben (Liste A). Für Fertigerzeugnisse, die überwiegend in der Liste B aufgeführt sind, war Zollfreiheit dagegen erst in fünf Jahren vorgesehen. Für sensible Güter, wie z.B. Textilien, Eisen und Stahl sowie Kraftfahrzeuge (Liste C), sollten die Zölle bis zum Jahre 2001 schrittweise aufgehoben werden. Was Agrarprodukte anbelangte, so war kein vollständiger Freihandel, sondern nur eine Verringerung des Zollschatzes um 50% innerhalb von fünf Jahren unter Beibehaltung zahlreicher Quotenregelungen geplant. Außer der Schaffung einer CEFTA-Freihandelszone wurden aber noch mehrere andere Ziele angepeilt. So sollen der regionale Kapital- und Arbeitskräfteverkehr ausgebaut, die Infrastruktur modernisiert sowie die Verbindung der Energiesysteme vorangetrieben werden.

Weil bei diesem Zeitrahmen für die Implementierung des Freihandelsabkommens schnelle direkte Handelseffekte nicht zu erwarten waren und überdies eine Synchronisierung mit den entsprechenden Fristen für Freihandel in den Europaverträgen angebracht schien, kamen die Außenhandelsminister der CEFTA-Staaten auf der ersten Sitzung des gemeinsamen Ausschusses am 4. Februar 1994 in Prag überein, die Zeitspanne für die Einrichtung der geplanten Freihandelszone von acht auf fünf Jahre zu verkürzen und sie damit bereits zum 1. Januar 1998 wirksam werden zu lassen. Als Folge der auf dieser Übereinkunft basierenden Budapester Vereinbarung vom 29. April 1994 werden schon jetzt mehr als 50% des Industriebhandels innerhalb der Visegrád-Länder zollfrei abgewickelt. Der Anteil des zollfreien Verkehrs wird bis zum 1. Januar 1998 auf rund 95% steigen. Bei einigen Erzeugnissen werden die Zölle langsam bis zum Jahr 2001 abgebaut. Auf einer zweitägigen Konferenz am 23./24. Januar 1995 in Prag einigten sich die Landwirtschaftsminister der CEFTA-Staaten darauf, auch den Handel mit Agrarprodukten zügig zu liberalisieren. Ab dem 1. Januar 1996 sollen die entsprechenden Zölle zunächst um 50% gesenkt und zwei Jahre später, also 1998, ganz aufgehoben werden.⁵ Beide Stufen der Zollerleichterung sollten eine breite Produktpalette sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Nahrungsmittelindustrie umfassen und die Aufhebung mengenmäßiger Beschränkungen mit einschließen. Auf einem weiteren Treffen der CEFTA-Mitglieder Anfang März 1995 wurde zudem darüber beraten, die für 1996 geplanten Zollermäßigungen bereits von einheitlichen Zöllen aus ab dem 1. Juli 1995 zu gewähren, da gegenwärtig die Höhe der Zölle für die gleichen Waren in den CEFTA-Staaten unterschiedlich sind.⁶

Was die Auswirkungen des CEFTA-Abkommens auf die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen seiner Mitglieder betrifft, so sind die Experten wenig optimistisch. Für die Tschechische und die Slowakische Republik wird ein Anstieg der regionalen Handelsumsätze um 20- 30%, für Ungarn und Polen von bis zu 50% erwartet. Doch dieser Zuwachs dürfte allenfalls die Hälfte der Wertverluste der Jahre 1991 und 1992 kompensieren. Bestenfalls werde der Regionalhandel einen Anteil von 8% am gesamten Außenhandel jedes einzelnen CEFTA-Staates erreichen.⁷

Im ersten Jahr nach der Inkraftsetzung der CEFTA-Vereinbarung waren die handelsschaffenden

⁴ C. Meier, Neue regionale Kooperationsmuster in Mittel- und Osteuropa. Ergebnisse, Probleme, Perspektiven, Berichte des BIOst, 34, 1994.

⁵ Handelsblatt, 27.1.1995.

⁶ Presseschau Ostwirtschaft, April 1995, S. 12.

⁷ Vgl. H. Clement, Zusammenarbeit zwischen den ehemaligen RGW-Staaten, Osteuropa-Institut München, Nr. 172, Dezember 1994, S. 44.

Effekte insgesamt minimal. Es gab aber auch vereinzelt positive Ergebnisse. So konnte 1993 der Rückgang im ungarisch-polnischen Warenaustausch gestoppt werden. Im Handel zwischen Ungarn und der Tschechischen Republik wurde gegenüber 1992 sogar ein Anstieg des Warenumsatzes um 12% auf 433 Mio. US-\$ registriert. Beschleunigte Zollsenkungen und die Verbesserung der Wirtschaftslage in den Visegrád-Staaten waren im Jahr darauf die Ursachen für einen allgemeinen Aufwärtstrend im bilateralen Warenaustausch der CEFTA-Partner. So erhöhten sich z.B. allein die ungarischen Umsätze im CEFTA-Handel in den ersten elf Monaten des Jahres 1994 um 30% und erreichten damit einen Anteil von 6% am gesamten Außenhandel. Ende November 1994 bezifferten sich die ungarischen Exporte in den CEFTA-Raum auf 502,5 Mio. US-\$ und die Importe von dort auf 787,8 Mio. US-\$.⁸ Ob dieser Trend auch 1995 anhalten wird, ist noch ungewiß, da die ungarische Regierung ab dem 20. März 1995 auf alle Importgüter einen Zollzuschlag in Höhe von 8% erhebt, um das zu erwartende Handelsbilanzdefizit zu vermindern. Die Warenstruktur im CEFTA-Handel bleibt vorerst unbefriedigend. Nicht Maschinen und Ausrüstungen wie früher zu Zeiten des RGW bestimmen heute die jeweilige nationale Angebotspalette, sondern Roh- und Grundstoffe, landwirtschaftliche Produkte und Halbfabrikate dominieren im bilateralen Warenverkehr. Günstiger als auf den Handel dürfte sich die Bildung der CEFTA auf die Standortqualität seiner vier Mitgliedsländer auswirken, weil ein Markt mit 67 Mio. Einwohner, gut ausgebildeten Arbeitskräften und immer noch niedrigen Löhnen in vermehrtem Maße Auslandskapital anzieht sowie die regionale Unternehmenskooperation fördert.

Obwohl die Bilanz der handelspolitischen Kooperation innerhalb der CEFTA gegenwärtig noch wenig beeindruckt, geht von dieser Einrichtung bereits jetzt eine beträchtliche Sogwirkung auf das geopolitische Umfeld aus. Die Nachbarstaaten im Osten und Südosten zeigen allesamt ein auffallendes Kontaktinteresse. Eine erste Erweiterung der Freihandelszone ist nicht mehr ausgeschlossen. Slowenien könnte der erste Beitrittskandidat sein. Denn gestützt auf ein vertraglich verbrieftes Recht haben zuerst die Tschechische und die Slowakische Republik im Dezember 1993 und anschließend Ungarn im März 1994 mit diesem Nachfolgestaat Jugoslawiens jeweils ein bilaterales Freihandelsabkommen geschlossen. Da eine entsprechende Übereinkunft zwischen Polen und Slowenien Mitte Juni 1995 bereits paraphiert worden ist, demnächst unterzeichnet wird und auch die Zustimmung der Parlamente beider Länder finden dürfte, könnten alsbald die Verhandlungen über einen von der slowenischen Regierung vorlegten Antrag auf eine CEFTA-Mitgliedschaft aufgenommen werden.⁹ Dagegen haben wohl weder Bulgarien und Rumänien, die wie die Visegrád-Staaten Europaverträge mit der EU abgeschlossen haben, noch die Ukraine und Belarus in naher Zukunft eine Beitrittschance, weil in diesen Ländern noch keine kompatiblen marktwirtschaftlichen Kooperationsstrukturen vorhanden sind.

Statt auf die Öffnung ihrer Organisation für die Nachbarstaaten richtet sich das politische Augenmerk der CEFTA-Staaten in wachsendem Maße auf die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zu Rußland, um verlorengegangenes Handelsterrain zurückzugewinnen. Umgekehrt hat auch die russische Regierung gegenüber allen CEFTA-Ländern ihr Interesse an einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit signalisiert. Im Vordergrund steht

⁸ MTI, 19.1.1995.

⁹ Neue Zürcher Zeitung, 22.6.1995.

dabei die Schuldenproblematik. Ende Januar 1995 wurde zwischen Polen und Rußland eine Vereinbarung über die Regelung ihrer gegenseitigen Schulden unterzeichnet, die fast einer Nulllösung gleichkommt. Ihr zufolge wird Rußland bis Ende 1995 20 Mio. US-\$ an Polen zahlen, die polnische Regierung im Gegenzug Verpflichtungen von etwa 150 Mio. US-\$ in Wertpapieren begleichen.¹⁰ Gestützt auf eine Absprache der Regierungschefs beider Länder von Mitte Februar 1995 wird Rußland seine auf 1,7 Mrd. US-\$ geschätzten Schulden gegenüber der Slowakischen Republik¹¹ durch eine erste Lieferung von Rüstungsgütern im Wert von 176 Mio. US-\$ abtragen. Gegenüber Ungarn bezifferten sich die Schulden Rußlands anfänglich auf 1,7 Mrd. US-\$. In einem ersten Abkommen 1993 wurde ein Teilbetrag in Höhe von 800 Mio. US-\$ mit der russischen Lieferung von 28 MIG-29 an die ungarische Armee verrechnet.¹² Beim Moskaubesuch des ungarischen Ministerpräsidenten Horn Anfang März 1995 hat sich die russische Regierung verpflichtet, die Restschulden von 900 Mio. US-\$ bis Ende 1998 zu begleichen, und zwar durch die Bereitstellung von Landmaschinen, Tanks für die Lagerung von Öl und Gas, aber eventuell auch von Militärgütern. Mit der Tschechischen Republik hatte Moskau bereits Mitte Juni 1994 vereinbart, seine offenen Zahlungsverpflichtungen in Höhe von 3,5 Mrd. US-\$ bis zum Jahre 2003 zu erfüllen.¹³

Was die Entwicklung der Handelsbeziehungen der einzelnen CEFTA-Staaten mit Rußland betrifft, so liegt Ungarn deutlich vor den anderen Partnern. Betrachtet man diese Entwicklung genauer, so erreichte der ungarisch-russische Warenaustausch Ende 1994 einen Wert von 2,55 Mrd. US-\$, was gleichbedeutend war mit einem Rückgang von 19,3% gegenüber dem Vorjahr. Dabei verminderten sich die Exporte um 15,6% auf nur noch 807 Mio. US-\$. Stark davon betroffen war insbesondere die Ausfuhr von Maschinen, Ausrüstungen und Transportmitteln, deren Anteil sich von 29,4% (1993) auf jetzt 15,9% verminderte. Dagegen waren Agrargüter statt mit 29,5% nun mit 41,3% an den Lieferungen nach Rußland beteiligt. Die ungarische Importe von dort verringerten sich 1994 um 27% auf 1,75 Mrd. US-\$. Maßgeblich dafür war nicht nur der Fortfall der Bezüge von Militärgütern infolge eines Teilabkommens zur Bezahlung russischer Schulden, sondern auch eine Reduzierung der Energieeinfuhren, deren Anteil an der Gesamteinfuhr von 74,5% auf 64,2% zurückging. Ungarn bezog aus Rußland im vergangenen Jahr 5,6 Mio. t Rohöl sowie 5,5 Mio. cbm Erdgas im Gesamtwert von rund 1,1 Mrd. US-\$. Aus dieser Entwicklung der Güterströme resultierte ein ungarisches Handelsbilanzdefizit in Höhe von 939 Mio. US-\$.¹⁴ Experten gehen davon aus, daß der Abbau dieses Negativsaldos auch auf mittlere Sicht nicht möglich ist, weil sich ungarische Unternehmen im Unterschied zu ihren westlichen Konkurrenten den Zugang zum russischen Markt wegen mangelnder Flexibilität in Finanzierungsfragen selbst erschweren.¹⁵

Im Warenverkehr zwischen Polen und Rußland war nach drei Jahren fast völliger Stagnation erstmals wieder 1994 ein deutlicher Aufschwung zu registrieren. Der Warenumsatz erhöhte sich gegenüber 1993 um 20,9% von 1.915,9 auf 2.369,9 Mrd. US-\$. Damit erreichte Rußland einen

¹⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.2.1995.

¹¹ Izvestija, 10.2.1995.

¹² Financial Times, 8.3.1995.

¹³ CTK, 20.6.1994.

¹⁴ Hungarian Business Brief, 6, 1995, S. 4.

¹⁵ Presseschau Ostwirtschaft, Mai 1995, S. 26.

Anteil von 6,2% am gesamten polnischen Außenhandel. Maßgeblich dafür war hauptsächlich eine Ausweitung der polnischen Exporte um 42,5%, die einen Wert von 918,8 Mio. US-\$ erreichten. Die Einfuhren stiegen dagegen nur um 14,1% auf 1.451,1 Mrd. US-\$. Aus dieser Relation resultierte ein Handelsbilanzdefizit in Höhe von 454 Mio. US-\$. Die polnischen Exporte umfaßten hauptsächlich Nahrungsmittel, Tabakwaren sowie Erzeugnisse des Maschinenbaus und der chemischen Industrie. An den polnischen Importen aus Rußland waren Energieträger im Wert von ca. 1 Mrd. US-\$ mit 70,7% beteiligt.¹⁶

Wie sehr Rußland daran interessiert ist, die Brückenfunktion einzelner CEFTA-Staaten für seinen Westeuropahandel zu nutzen, zeigte sich Mitte Februar 1995 beim Warschaubesuch des russischen Ministerpräsidenten Tschernomyrdin. Nach langwierigen Verhandlungen wurde jetzt zu dem bereits früher abgeschlossenen Rahmenvertrag ein Protokoll unterschrieben, das Einzelheiten der Einrichtung einer Erdgasleitung durch Polen regelt, über die sibirisches Erdgas von Jamal nach Westeuropa, besonders nach Deutschland, transportiert werden soll. An den Baukosten für das 650 km lange polnische Teilstück von Bialystock nach Slubice in Höhe von 2,5 Mrd. US-\$ wird sich Polen mit 15% beteiligen. Später werden die jährlichen polnischen Erdgasbezüge von gegenwärtig 10 Mrd. cbm auf 14 Mrd. cbm ansteigen.¹⁷

2. Die Baltische Freihandelszone

Es überraschte nicht, daß die baltischen Staaten im Kampf um ihre Unabhängigkeit zwar stets ein Höchstmaß an politischer Kooperation suchten, aber für ein enges wirtschaftliches Zusammenwirken zunächst keine Ideen entwickelten.

Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Der intrabaltische Handel war zu Zeiten der UdSSR stark unterentwickelt. Parallele Wirtschaftsstrukturen machten sie füreinander als Kooperationspartner im wirtschaftlichen Transformationsprozeß uninteressant. Schließlich waren und sind sie harte Konkurrenten, wenn es darum geht, ausländisches Kapital zur forcierten Umstrukturierung der Wirtschaft anzuziehen und auf den internationalen Märkten nahezu die gleichen Waren anzubieten.

Offenbar bedurfte es wohl eines gewissen diplomatisch-politischen Drucks vermutlich von seiten der nordischen Länder, der EU und einzelner EU-Mitglieder, daß sich die baltischen Staaten am 13. September 1993 auf die Einrichtung einer Freihandelszone einigten.

Das Abkommen orientiert sich weitgehend an Vorgaben in den Freihandelsverträgen der baltischen Länder mit den EFTA-Staaten. Es hebt alle Zölle, Abgaben und quantitativen Beschränkungen für die Importe im räumlichen Geltungsbereich auf. Gleiches gilt auch für die Exporte, allerdings mit gewissen Ausnahmen aus Gründen einer angeblichen Versorgungssicherheit. Die Liste der noch mit Exportzöllen belasteten Produkte in Lettland und Litauen umfaßt im wesentlichen Baumaterialien, Häute, Metalle und Schrott sowie Holz und Holzprodukte. Estland behält seine letzten quantitativen Exportrestriktionen bei Ölschiefer, Ölschieferöl, Schotter, Ton und Quarzsand bei. Daneben ist eine weitere Zusammenarbeit in den Bereichen Energiewirtschaft, elektronische Ausrüstungen, Landmaschinen, Nahrungsmittelveredelung und Gesundheitswesen geplant. Außerdem sollen die

¹⁶ J. Bielecki, Handel Polski ze Wschodem - Powrot po latach, in: Rzeczpospolita, 25.4.1995 (Ekonomia i Rynek).

¹⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.2.1995.

Rahmenbedingungen für die regionale Unternehmenskooperation verbessert werden. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses waren 97 lettisch-estnische und 79 lettisch-litauische Gemeinschaftsunternehmen registriert.¹⁸

Nach der Inkraftsetzung des Freihandelsabkommens am 1. April 1994 sind neue Schritte für einen Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit erfolgt. Im September 1994 wurde ein Grundlagenvertrag über eine Kooperation im Bereich der Energiewirtschaft unterzeichnet, der zu einer engen Abstimmung der Energiepolitik und zur Verwirklichung gemeinsamer Energievorhaben führen soll. Ferner wird gegenwärtig die Ausdehnung des Freihandelsabkommens auch auf landwirtschaftliche Produkte vorbereitet, die bisher von entsprechenden vertraglichen Regelungen ausgenommen waren.

Parallel dazu haben sich die Regierungen der baltischen Staaten bemüht, für ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit einen politischen Steuerungsmechanismus zu schaffen. Mitte Juni 1994 wurde die Bildung eines baltischen Ministerrats beschlossen und zwei Monate später sein geschäftsführendes Sekretariat in Riga eröffnet.

Die kooperationspolitische Betriebsamkeit kann indes nicht darüber hinwegtäuschen, daß der grenzüberschreitende Warenaustausch weiterhin gering ist. So verweist die vormalige litauische Regierungschefin K. Prunskiene darauf, daß der Anteil Lettlands am Außenhandel Litauens gegenwärtig nur etwa 5,3 % und der Estlands sogar nur 2,1 % beträgt.¹⁹ Es ist daher nicht zu erwarten, daß der regionale Warenverkehr einen höheren Anteilswert als 7-10% am Außenhandel jedes baltischen Staates erreichen wird. Der Nutzen der Kooperationspolitik besteht vielmehr darin, daß die Verhandlungen mit der EU erleichtert wurden und Mitte Juni 1994 die ersehnten Freihandelsabkommen unterzeichnet werden konnten, die am 1. Januar 1995 in Kraft getreten sind. Außerdem haben letztere den Weg freigemacht für anschließende Verhandlungen über Europaverträge mit einer EU-Beitrittsperspektive, die am 12. April 1995 mit der Paraphierung der entsprechenden Dokumente erfolgreich abgeschlossen wurden.²⁰ Mit der feierlichen Unterzeichnung der Europaverträge durch die Außenminister der EU-Staaten und die Regierungschefs der drei baltischen Länder am 12. Juni 1995 in Luxemburg hat sich der Kreis der EU-Beitrittskandidaten jetzt auf neun erweitert.²¹ Die veränderte Konstellation eröffnet nicht nur neue Verbindungen zu potenten Außenwirtschaftspartnern im EU-Bereich und die Aussicht auf eine gleichzeitige Verringerung der Abhängigkeit von Rußland, sondern wird wahrscheinlich als Nebeneffekt ein erneutes Zusammenrücken der baltischen Staaten zur Folge haben. Ein erster Anstoß dafür ist die Vereinbarung über die Einführung eines visafreien Reiseverkehrs für die Bürger in dieser Region.²² Weitere Impulse könnten von seiten des Rates der Ostsee-Anrainerstaaten folgen, der im März 1992 gegründet wurde und in dem die baltischen Staaten mit der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Schweden, Finnland, Norwegen, Island, Polen, Rußland sowie der EU-Kommission eng zusammenarbeiten wollen, um den Ostseeraum in eine Wachstums- und Wohlstandsregion zu verwandeln. Schlüsselbereiche der Zusammenarbeit sollen der Verkehrs- und

¹⁸ VWD-Osteuropa, 12.10. und 30.11.1993.

¹⁹ Handelsblatt, 27.4.1995.

²⁰ VWD-Osteuropa, 13.4.1995.

²¹ Neue Zürcher Zeitung, 13.6.1995.

²² VWD-Osteuropa, 14.6.1995.

Kommunikationssektor sein, um durch gezielte Einzelvorhaben die Infrastruktur zu verbessern. Priorität erhält das "Via-Baltica-Verkehrsnetz" einschließlich der geplanten Ableger, die St. Petersburg und Kaliningrad-Elblag miteinander verbinden sollen. Damit würde die Region mit anderen europäischen Korridoren verknüpft. Doch nicht minder wichtig ist die geplante Entwicklung der Häfen und des Seetransports sowie ein rationeller Ausbau der Anbindungen an vorhandene Straßen- und Eisenbahnnetze. Weil ein reibungsloser Grenzverkehr eine wesentliche Voraussetzung ist für die Stimulierung von Handel und Tourismus, wird schließlich angestrebt, die Grenzabfertigungsverfahren generell zu harmonisieren, sechs wichtige Grenzübergänge zu modernisieren und sie durch die Einführung standardisierter Kommunikationssysteme und -netze miteinander zu verbinden.²³ Ein enges Zusammenwirken der baltischen Staaten bei diesen Vorhaben sichert ihnen zudem die breitgefächerte Unterstützung durch die EU im Rahmen von PHARE, durch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) sowie durch andere internationale Finanzorganisationen.

3. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Nach ihrer Gründung im Dezember 1991 befindet sich die GUS gegenwärtig in ihrer dritten Entwicklungsphase.²⁴ Ein erster Abschnitt, der bis zur Jahresmitte 1993 reichte, stand ganz im Zeichen einer zwar weitgehend zivilisiert vollzogenen politischen Scheidung von der ehemaligen UdSSR, die aber die neuen selbständigen GUS-Republiken allesamt in eine sich ständig verschärfende Finanz- und Wirtschaftskrise stürzte. Danach folgte eine zweite Etappe der allgemeinen Ernüchterung und des Umdenkens, die im Frühjahr 1994 mit dem Beitritt Moldovas und Georgiens zur GUS abgeschlossen wurde. Jetzt sind alle ehemaligen Sowjetrepubliken mit Ausnahme des Baltikums GUS-Vollmitglieder.

Die dritte, noch andauernde Entwicklungsperiode ist zunächst geprägt von einer drastischen Verminderung des Warenverkehrs zwischen den GUS-Staaten, der 1994 vermutlich nur ein Drittel des Umfangs erreicht hat, der noch 1990 registriert worden war.²⁵ Maßgebliche Ursachen für dieses triste Erscheinungsbild sind Produktionsrückgänge, Abrechnungsprobleme, die gegenseitige Verschuldung sowie eine unkoordinierte Steuer- und Zollpolitik.²⁶

Nach den vorliegenden Daten, die auf stark abweichendem statistischen Informationsmaterial beruhen, bezifferte sich der Intra-GUS-Handel im vergangenen Jahr auf knapp 60 Mrd. US-\$. Dieser Wert bedeutete zwar eine nominale Steigerung von gut 30% gegenüber 1993, sie beruhte aber ausschließlich auf Preiserhöhungen. Die Struktur des Güteraustauschs blieb nahezu unverändert. Bei den gegenseitigen Lieferungen zahlreicher Schlüsselprodukte gab es zum Teil drastische Einbrüche. Dies gilt für Kohle (-20%), Erdöl (-30%), Petrochemieerzeugnisse, Stahlwalzgut, Nutzholz und

²³ Neue Zürcher Zeitung, 22.5.1995; Handelsblatt, 22.5.1995; siehe auch: Communiqué über das vierte Treffen des Rates der Ostseestaaten am 18. und 19. Mai 1995 in Danzig, in: Bulletin, 46, 1995, S. 406-409.

²⁴ Vgl. H.-H. Höhmann, The Decay of Federal Structures in the Former USSR, Aktuelle Analysen des BIOst, 39, 1994; V. Pankov, Die GUS als Wirtschaftsraum: Weiterer Zerfall oder Reintegration?, Berichte des BIOst, 5, 1995.

²⁵ VWD-Osteuropa, 12.12.1994.

²⁶ Handelsblatt, 29.5.1995.

Getreide (-50%), LkW und Traktoren (-60-70%), Baumwolle (-25%), Fleisch (-10%), Milchprodukte (-40%) sowie Strickbekleidung (-50%). Der Anteil Rußlands am Intra-GUS-Handel belief sich 1994 auf über 50%.²⁷ Unter den GUS-Staaten war für Rußland die Ukraine mit einer Anteilsquote von 44% der wichtigste Handelspartner, gefolgt von Belarus (21%), Kasachstan (17%), Usbekistan (5%) sowie Moldova (4%).²⁸

Wie aus dem russischen Ministerium für die Zusammenarbeit mit der GUS verlautete, beliefen sich die Verbindlichkeiten der GUS-Republiken gegenüber Rußland für bisherige Lieferungen von Treibstoff und Energie Ende Mai 1995 auf 16,2 Billionen Rubel. Davon entfielen auf die Ukraine als den Hauptschuldner 10,4 Billionen Rubel, davon 10,1 Billionen Rubel für Erdgas, 180,5 Mrd. Rubel für Öl und 5,4 Mrd. Rubel für Ölprodukte. Die Schulden von Belarus bezifferten sich auf 2,4 Billionen Rubel und die der baltischen Staaten auf 596,7 Mrd. Rubel.²⁹

Trotz dieser unbefriedigenden Kooperationsbilanz ist die russische Regierung weiterhin um eine organisatorische Festigung der GUS bemüht. Auf einer Konferenz der Regierungschefs der Mitgliedstaaten Anfang September 1994 in Moskau wurde mehrheitlich die Grundlage für eine Integration ihres gemeinsamen Handels- und Zahlungsverkehrs geschaffen. Elf der zwölf GUS-Mitglieder, Aserbaidschan ausgenommen, stimmten dafür, ein zwischenstaatliches Wirtschaftskomitee zu gründen, das den Abbau der Zollschränken beschleunigen und nach dem Willen Rußlands, das für sich in dem neuen Gremium die Mehrheit der Stimmen beansprucht, mittelfristig die Weichen für eine Zoll-, Währungs- und Freihandelszone stellen soll. Außerdem verständigten sich neun Regierungschefs gegen das Votum ihrer Kollegen aus Turkmenistan, Aserbaidschan und der Ukraine darauf, eine Verrechnungsstelle auf der Grundlage fester Wechselkurse für den Zahlungsverkehr einzurichten. Knapp sechs Wochen später, auf der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der GUS-Staaten Mitte Oktober in Moskau, war überraschend kein offener politischer Widerstand gegen die russischen Pläne mehr erkennbar.³⁰

Mit welcher Entschiedenheit die Tschernomyrdin-Regierung ihre Vorhaben weiter vorantrieb, zeigte sich daran, daß noch vor Jahresende 1994 die Verhandlungen über eine trilaterale Zollunion zwischen Rußland, Belarus und Kasachstan aufgenommen wurden und in der zweiten Januarhälfte 1995 die Unterzeichnung des entsprechenden Vertragswerks erfolgte. Wenngleich auf der 18. Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der GUS-Staaten am 26. Mai 1995 in Minsk der russische Ministerpräsident Tschernomyrdin und der weißrussische Präsident Lukaschenko als ersten Schritt in einem symbolischen Akt die Zollbarrieren an der gemeinsamen Grenze zwischen Witebsk und Smolensk entfernten und damit die Ernsthaftigkeit ihrer Bemühungen um eine Zollunion zu demonstrieren versuchten, bleibt abzuwarten, ob dieses Dokument nicht genauso wie der am 17. September 1993 unterzeichnete Vertrag über die Gründung einer Wirtschaftsunion nur ein kümmerliches Aktendasein fristet. Zweifel in Hinblick auf die Verwirklichung einer Zollunion sind nicht nur deshalb angebracht, weil ein solches Abkommen schon im letzten Jahr zwischen Kasachstan, Usbekistan und Kirgistan nicht funktioniert hat, sondern auch wegen der Probleme, die

²⁷ H.-F. Ruwwe, Die GUS fand auch 1994 keinen Tritt, in: Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Hg.), Länderreport GUS. Wirtschaftstrends zum Jahreswechsel 1994/1995, Köln 1995, S. 8.

²⁸ VWD-Osteuropa, 13.6.1995.

²⁹ VWD-Osteuropa, 8.6.1995.

³⁰ VWD-Osteuropa, 21.10.1994.

aus den unterschiedlichen Wirtschaftssystemen und wirtschaftspolitischen Konzepten resultieren. Dessenungeachtet ist auf dem bereits zitierten Minsker Gipfel ein weiterer Schritt in Richtung auf eine wechselseitig stärkere ökonomische Anbindung der GUS-Staaten getan worden. Es wurde die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Währungskomitees beschlossen, das als ständiges Organ der im Oktober 1994 gebildeten Zahlungsunion der GUS fungieren soll. Ersten Verlautbarungen zufolge soll es den Zustand der Währungs-, Zahlungs- und Kreditbeziehungen der GUS-Mitglieder analysieren, ihre Währungspolitiken koordinieren, die nationalen Rechtsnormen und -vorschriften einander anpassen sowie in engem Zusammenwirken mit den dafür zuständigen nationalen Behörden eine rasche Entwicklung der Devisenmärkte der GUS-Staaten fördern.

Die Aufforderung Präsident Jelzins an die Teilnehmer des GUS-Gipfeltreffens am 10. Februar 1995 in Almaty, im laufenden Jahr endlich den Durchbruch zu einer praktischen Integration in der GUS zu schaffen und nicht nur wie bisher Kooperationsvereinbarungen ohne greifbare Ergebnisse zu produzieren, wirft die Frage nach der weiteren Entwicklungsperspektive der GUS auf. Denkbar wäre, daß sich vorerst innerhalb der GUS ein harter Integrationskern von drei bis fünf GUS-Mitgliedern herauskristallisiert, gegenüber dem die übrigen GUS-Staaten zunächst eine abwartende Haltung einnehmen, ehe einzelne von ihnen sich ihm schrittweise annähern. Nicht auszuschließen ist aber auch, daß die neuen Vereinbarungen wie bisher über das Papierstadium nicht hinauskommen und damit die Entwicklungsaussichten der GUS weiter unklar bleiben.

4. Die Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Die ZEI ist das Ergebnis einer langen, komplizierten politischen Metamorphose, die vorläufig zum Stillstand gekommen, aber wahrscheinlich noch nicht völlig abgeschlossen ist. Ausgangspunkt war die Bildung der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria im Jahre 1978, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Provinzen der Länder Österreich, Italien, Jugoslawien und Ungarn anvisierte. Am 12. November 1989 wurde diese Arbeitsgemeinschaft als Vierergruppe auf Regierungsebene installiert.³¹ Der Beitritt der Tschechoslowakei im Mai 1990 erweiterte sie zur Pentagonale, die Aufnahme Polens im Juli 1991 zur Hexagonale. Nach der Zulassung von Slowenien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina als Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien im Juli 1992 einigte man sich auf den neuen Namen "Zentraleuropäische Initiative", um sich bei weiteren Neueintritten ständige Umbenennungen zu ersparen. Im März 1993 traten die Tschechische und die Slowakische Republik der ZEI getrennt bei. Im Juli 1993 wurde schließlich noch Mazedonien aufgenommen. Ein Jahr später, beim Gipfeltreffen in Triest, wurde ein Vorstoß des tschechischen Ministerpräsidenten Klaus, den Kreis der ZEI-Mitglieder um Rumänien, Bulgarien, Belarus und die Ukraine zu erweitern, zurückgewiesen. Auch später, beim Treffen der ZEI-Außenminister am 21. und 22. April 1995 in Krakau, wurde die Frage einer ZEI-Erweiterung von polnischer Seite zwar erneut zur Diskussion gestellt, eine Entscheidung darüber aber bis zur nächsten ZEI-Gipfelkonferenz vertagt.³²

Die vier genannten Staaten hatten bislang einen assoziierten Status bei ZEI-Konferenzen und waren stets zur Teilnahme an Sitzungen der ZEI-Arbeitsgruppen eingeladen worden. Davon wurden seit 1989 bislang 13 eingesetzt, und zwar für die Bereiche Transport und Verkehr, Umweltschutz, Telekommunikation und Information, Förderung klein- und mittelständischer Unternehmen, Kultur und Tourismus sowie Wissenschaft und Technik. Bislang wurden etwa 115 Projekte entwickelt, aber nur wenige davon auch verwirklicht. Zu den ehrgeizigsten Vorhaben gehören die Einrichtung von Eisenbahn- und Fernstraßenverbindungen zwischen Triest und Budapest, eine Autobahn von der Ostsee zum Adriatischen Meer, die Modernisierung der Bahnlinie Wien - Budapest - Belgrad³³ sowie der Bau einer Erdölleitung von Ingolstadt nach Kralupy/Litvinov, die 1995/96 in Betrieb genommen werden soll. Auf der bereits erwähnten ZEI-Gipfelkonferenz im Juli 1994 in Triest wurde die kooperationspolitische Meßlatte noch höher gelegt und sogar die mögliche Gründung einer Freihandelszone für die Staaten der ZEI-Region ins Auge gefaßt, ohne sich aber über das Wie zu äußern.

Bislang ist bei der ZEI die Papierform besser als die kooperationspolitische Tagesform. Für alle Vorhaben hängt die Finanzierung auch nach der Einrichtung eines ständigen Sekretariats für ZEI-Projekte bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) weitgehend in der Luft, weil die verfügbaren Ressourcen Österreichs und Italiens allein dafür nicht ausreichen. Auf der

³¹ F.-L. Altmann, Chancen und Perspektiven der regionalen Kooperation in Ostmitteleuropa, in: W. Weidenfeld (Hg.), Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, aktualisierte und vollständig überarbeitete Fassung, Gütersloh 1995, S. 527-530.

³² Handelsblatt, 24.4.1995.

³³ A.A. Reisch, The Central European Initiative: To Be or Not to Be?, in: RFE/RL Research Report, Vol.2, 34, 1993. S. 30-33.

ZEI-Gipfelkonferenz Anfang Juli 1993 in Budapest forderte Klaus deshalb die Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland in die ZEI, weil sie für alle ZEI-Staaten der wichtigste Kooperationspartner ist und nach seiner Ansicht auch über die für die geplanten Infrastrukturprojekte erforderlichen Finanzmittel verfügt.

Durch die Europaverträge der EU mit den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten und den EU-Beitritt Österreichs haben sich die Voraussetzungen für eine Vertiefung der Kooperation in der ZEI grundlegend verändert. Denkbar ist daher, daß man zum ursprünglichen Konzept der Kooperation auf der Ebene der Grenzregionen zurückkehrt. Im Februar 1993 wurde bereits unter der Bezeichnung "Karpathen-Tisza-Region" eine neue Kooperationszone ins Leben gerufen, die die grenznahen Provinzen und Kreise Ungarns, Polens, der Slowakischen Republik und der Ukraine zusammenführen soll.

5. Die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsregion (SMWR)

Das vom damaligen türkischen Staatspräsidenten T. Özal initiierte Projekt einer Schwarzmeer-Wirtschaftskooperationsregion (SMWR), das die neue geopolitische Rolle der Türkei nach dem Ende des Ost-West-Konflikts demonstrieren sollte und möglicherweise auch als eine Alternative zu einer EU-Mitgliedschaft gedacht war, wurde nach vier Verhandlungsrunden in Ankara, Bukarest, Sofia und Moskau zwischen Dezember 1990 und Juli 1991 formell am 25. Juni 1992 aus der Taufe gehoben. Die SMWR hat gegenwärtig elf Mitgliedsländer, von denen sechs - Türkei, Bulgarien, Rumänien, Ukraine, Rußland, Georgien - Anrainer des Schwarzen Meeres sind, zu dem die restlichen fünf - Moldova, Griechenland, Albanien, Armenien und Aserbaidshan - eine große räumliche Nähe aufweisen. Die Kooperationsregion umfaßt einen Raum von 19,2 Mio. km² und eine Bevölkerung von 322 Mio. Menschen (EU: 2,4 Mio. km² und 345 Mio. Menschen). Die SMWR definiert sich nicht als eine geschlossene Einrichtung, sondern steht anderen Staaten offen, sofern sie mit den im Gründungsdokument aufgeführten 18 politischen und ökonomischen Kooperationszielen und den ihnen zugrundeliegenden Kooperationsprinzipien übereinstimmen.³⁴ Von türkischer Seite wird dabei an Kasachstan, Usbekistan, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina gedacht.

Höchste Priorität genießt das Anliegen, die Schwarzmeerregion in eine Friedenszone zu verwandeln, weil viele der Mitgliedsländer untereinander in schwere politische und militärische Konflikte verstrickt sind. Die zu ihrer Lösung angebotenen Konsultationsmechanismen sollen sich an den Vorgaben des KSZE-Prozesses orientieren. Wohl deshalb hat die SMWR zwei Arbeitsorgane eingerichtet: den Rat der Außenminister, der jährlich zusammentritt, und eine parlamentarische Versammlung. Es fehlen indes ein ständiger Sitz der Organisation und ein geschäftsführendes Sekretariat.

Die im SMWR-Gründungsdokument genannten wirtschaftlichen Kooperationsbereiche und -ziele sind weitgehend identisch mit denen, die auch die ZEI für sich festgelegt hat. Konkrete Vorhaben auf den Gebieten Finanzen und Bankwesen, Transport und Verkehr, Umweltschutz, Telekommunikation und Information, Kultur und Tourismus sowie Statistik, Wissenschaft und Technik sollen bei regelmäßigen Sitzungen von Expertenkommissionen erarbeitet werden.

Wenngleich manche Vorhaben, wie die Bildung eines Rats für Privatwirtschaft im Dezember 1992 in Antalya oder die Einrichtung eines regionalen statistischen Zentrums, ohne Wirkung geblieben sind, bleibt vorerst ungewiß, ob es einem anderen Projekt ähnlich ergeht, auf das sich die Außenminister der SMWR bei ihrer Tagung am 10. Dezember 1993 in Sofia verständigt haben: die Gründung einer Schwarzmeer-Außenhandels- und Investitionsbank. Ihre vorrangigen Aufgaben sollen die Förderung und Finanzierung des Handels und von Industrieobjekten sein. Als Kapitaleinlage ist ein Betrag von 1 Mrd. Sonderziehungsrechte/SZR vorgesehen. Von dieser Summe sollen 100 Mio. SZR sofort eingezahlt werden. Die Türkei, Rußland und Griechenland wollen

³⁴ U. Halbach, Kooperation am Schwarzen Meer, Aktuelle Analysen des BIOst, 5, 1994; dazu auch: W. Gumpel, Die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation - Strukturen einer neuen Staatengemeinschaft, in: Europäische Rundschau, 1, 1993, S. 125-132; F. Sen, Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation: Ergänzung zur EG?, in: Außenpolitik, 3, 1993, S. 281-287.

jeweils einen Anteil von 16,5% übernehmen. Für die Ukraine, Bulgarien und Rumänien ist eine Einzelquote von 13,5% festgelegt. Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Georgien und Moldova werden mit je 2% beteiligt sein.³⁵ Als ständiger Sitz der Bank, die von einem türkischen Präsidenten mit einem bulgarischen Vizepräsidenten geleitet werden soll, wurde Thessaloniki bestimmt.³⁶ Dem Vernehmen nach soll sie ihren Betrieb Anfang 1996 aufnehmen.

Die Gründe dafür, daß etliche Kooperationsvorhaben noch nicht über das Stadium von Absichtserklärungen hinausgelangt sind, liegen auf der Hand. Auch drei Jahre nach Gründung der Schwarzmeer-Kooperationsregion sind die territorialen und ethnisch-politischen Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedstaaten weiter virulent. Neun der elf Partner stecken mitten in einer tiefen Wirtschafts- und Finanzkrise, ohne daß Auswege erkennbar sind. Schließlich fehlt es der SMWR an den erforderlichen infrastrukturellen, kulturellen, politischen und wertegemeinschaftlichen Voraussetzungen für eine substantielle regionale Kooperation. So gesehen sind ihre künftigen Entwicklungsaussichten insgesamt wenig ermutigend.

³⁵ Ostwirtschaftsreport, 13,1995, S. 247.

³⁶ D.A. Connelly, Black Sea Economic Cooperation, in: RFE/RL Research Report, 26, 1994, S. 35.

Christian Meier

**Economic Relations Between the Countries of Eastern Europe:
Regional Cooperation on the Test Bed**

Bericht des BIOst Nr. 36/1995

Summary

Introductory Remarks

Nowadays, Eastern Europe is not a closed cooperation zone, dominated by the USSR/Russia, like it used to be. Fundamental changes have taken place as regards both the sectoral and the regional structure of the external economic relations between the countries of the region. Originally, their governments had hoped to be able to integrate their countries rapidly westward into the global economy in order to tap the performance-enhancing dynamics of an efficient international division of labour for the restructuring of their economies. In actual fact it soon became apparent that these expectations were coming true only to a limited extent and with significant regional differences. This realization was one of the major factors that have motivated a revival of regional cooperation. Since the early nineties, a number of cooperation links have been forged. Measured in terms of the economic and political importance, these can be grouped as follows and will be analysed in this Report in the same order:

- *the Central European Free Trade Area (CEFTA);*
- *the Baltic Free Trade Area;*
- *the Commonwealth of Independent States (CIS);*
- *the Central European Initiative (CEI);*
- *the Black Sea Economic Cooperation Region (BSECR).*

Findings

- 1. The foundation of CEFTA on 21st December 1992 was motivated by a number of political and economic considerations. Its member states - Poland, Hungary, the Czech and the Slovak Republic - wanted to send a signal to the EU that they intended to coordinate their trade policies in preparation for their integration into the Western European structures. At the same time they were speculating for accelerated financial and technical support from Brussels for their efforts to improve the infrastructure required for regional cooperation; and they were playing for further concessions in trade policy. For themselves, the CEFTA member states hoped to halt the - up to that time - constant decline in their bilateral trade turnovers and at the same time to set the cornerstone for new growth in trade by affording each other virtually the same terms of trade that they had previously granted their EU partners in their European cooperation agreements.*

2. *In its details, the CEFTA Agreement provided for a symmetric reduction in tariffs in three stages by the year 2001 to promote free trade in industrial products. Because this time frame did not promise any rapid direct effects on trade, and because it appeared expedient to synchronize the time schedule with the corresponding free trade milestones in the European cooperation agreements, the time scale for the establishment of the free trade area was shortened from eight to five years. It is now to come into effect on 1st January 1998. Also, trade in agricultural products is to have been fully liberalized by then.*
3. *As regards the effects of the CEFTA Agreement on the evolution of mutual economic relations, the experts are not very optimistic. Regional trade turnovers are expected to grow by 20-30 % for the Czech and Slovak Republics, by up to 50 % for Hungary and Poland. But this growth will probably compensate for at best half of the decline sustained in 1991 and 1992. In all, regional trade is expected to account for only 8 % of the total foreign trade of each CEFTA member.*
4. *Although the balance of cooperation in foreign trade policy within CEFTA is not very impressive at the moment, this institution is already exercising a considerable suction effect on its geopolitical surroundings. Its neighbours to the east and south-east are all showing a conspicuous interest in improving contacts. A first extension of the free trade area to include Slovenia, which has concluded bilateral free trade agreements with all the CEFTA member states, has become highly probable.*
5. *Irrespective of the prospect of an extension of CEFTA, the political attention of its members is being increasingly directed towards the evolution of economic relations with Russia with a view to regaining lost trading ground. Conversely, the Russian government has also signalled its interest in improving the background conditions for economic cooperation. Foremost in this context is the need to find a solution to the problem of outstanding debts. In terms of the development of the individual CEFTA member countries' trade relations with Russia, Hungary still holds a clear lead, despite a decline in turnover in 1994, over the other partners, who are, however, starting to catch up. The great efforts Russia is making to take advantage of certain CEFTA states as bridges for its own trade with the West is exemplified by a recent agreement with Poland for the construction of a natural gas pipeline via which Siberian gas is to be transported from Yamal to Western Europe, especially to Germany.*
6. *The agreement signed on 13th September 1993 on the creation of a Baltic Free Trade Area, underpinned by an institutional steering mechanism for the envisaged cooperation, has not yet had any major stimulatory impact on the cross-border exchange of goods. However, it has had a catalytic effect on the Baltic states' negotiations with the EU, initially on free trade agreements, which have been fully effective since 1st January 1995, and thereafter on European cooperation agreements with the prospect of EU membership, which were signed on 12th June 1995. Further stimuli for closer cooperation between the Baltic states could derive from the implementation of infrastructure projects such as the Via Baltica transit network which the Council of the Baltic Sea Littoral States has resolved to construct with the aim of jump-starting economic growth in this region.*

7. *The Commonwealth of Independent States (CIS) is currently in its third phase of development since its formation in December 1991. The first phase, which lasted until mid-1993, was geared towards political divorce from the former USSR, an aim that was achieved in a largely civilized manner but which plunged all the newly independent states of the CIS into a self-propagating financial and economic crisis. There followed a second stage of universal disillusionment and re-consideration, which culminated in the accession of Moldova and Georgia to the CIS in the spring of 1994. The present phase of development has been marked up to now by a drastic drop in the volume of trade between the states of the CIS, which in 1994 had probably slumped to only one third of the level recorded in 1990. The primary reasons for this desolate picture are production inroads, accounting problems, mutual debt, and un-coordinated tax and tariffs policies.*
8. *Despite this unsatisfactory balance on the cooperation scene, the Russian government is pushing for an organizational and institutional consolidation of the CIS. But neither the formation of an inter-state economic committee (September 1994), nor the creation of payments union (October 1994), nor the latest resolution on the institution of an inter-state currency committee (May 1995) offer any promise of a rapid upswing in cooperation policy. Nevertheless, an accord providing for a trilateral customs union between Russia, Belarus and Kazakhstan (January 1995) poses the question as to possible prospects for the future development of the CIS. It would be conceivable for an integrated hard core of three to five members to emerge within the CIS, towards which the other states of the CIS would initially adopt a wait-and-see attitude before the one or the other gradually approaches it. But it is also possible that these new accords, like others before them, will not make it past the paper stage, so that the future development of the CIS remains unclear.*
9. *The Central European Initiative (CEI) is the product of a long and complicated political metamorphosis that has come to a halt for the time being but has probably not yet come to an end, because the time will come for decisions to be taken about accepting Romania, Bulgaria, Belarus and the Ukraine as members. Although its 13 working groups have put forward about 115 projects in the fields of traffic and transportation, environmental conservation, telecommunications and information, promotion of small and medium-sized businesses, culture and tourism, and science and technology, the results in terms of concrete cooperation are extremely modest. Nevertheless, the CEI summit conference held in July 1994 in Trieste raised the cooperation target crossbar by yet another notch and even gave consideration to the possible institution of a free trade area for the states of the CEI region, albeit without saying anything about how this was to be done. Since the political background conditions have been radically changed by the signing of the EU's cooperation agreements with the states of East Central and South-Eastern Europe and by Austria's membership of the EU, it is conceivable that the CEI might revert to its original plans for cooperation on the level of the border regions.*
10. *The Black Sea Economic Cooperation Region (BSECR) called into life at the behest of the then Turkish President Turgut Özal, which was intended to demonstrate Turkey's new geo-political rôle following the end of the East/West conflict and perhaps to afford an alterna-*

tive to membership of the EU, has to date produced little more than pure declarations of intent on cooperation policy. The reasons for this are obvious. The Black Sea region continues to be plagued by virulent territorial and ethno-political conflicts between some of the partner countries. Nine of the eleven member states are in the throes of profound economic and financial crises to which there is no end in sight. And finally the BSECR lacks the cultural and political affinities and the community of values which are essential pre-requisites to any substantial regional cooperation. Against this background, the outlook for its future development is on the whole not very encouraging.